



INFORME ANUAL 2011

Situación de los derechos humanos
de las mujeres en el Distrito Federal
Violencia institucional

Volumen II

Ciudad de México, marzo de 2012

DIRECTORIO INSTITUCIONAL

PRESIDENTE

Luis González Placencia

CONSEJO

Mercedes Barquet Montané

Denise Dresser Guerra

Manuel Eduardo Fuentes Muñiz

Patricia Galeana Herrera

Mónica González Contró

Ernesto López Portillo Vargas

Nashieli Ramírez Hernández

José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Mario Ernesto Patrón Sánchez

Segunda Rosalinda Salinas Durán

Tercera José Antonio Guevara Bermúdez

Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

Quinta Luis Jiménez Bueno

CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS

Ejecutiva José Luis Gutiérrez Espíndola

**Promoción de los Derechos Humanos
e Incidencia en Políticas Públicas** Gerardo Sauri Suárez

CONSULTORÍA GENERAL JURÍDICA

Fernando Francisco Coronado Franco

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Orientación Alfonso García Castillo*

Administración Irma Andrade Herrera

Comunicación por los Derechos Humanos Daniel Robles Vázquez

Educación por los Derechos Humanos Paz Echeñique Pascal

Dirección Ejecutiva de Seguimiento Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Ricardo A. Ortega Soriano

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Gabriela Gutiérrez Ruz

COORDINACIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN ESTRATÉGICA

Leonardo Mier Bueno

COORDINACIONES

Asesores María José Morales García

Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta

Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez

Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz*

Servicio Profesional en Derechos Humanos Mónica Martínez de la Peña

* Encargado de despacho





INFORME **ANUAL** **2011**

**Situación de los derechos humanos
de las mujeres en el Distrito Federal
Violencia institucional**

Volumen II

Ciudad de México, marzo de 2012

COORDINACIÓN: Domitille Delaplace.

INVESTIGACIÓN: Irwin Genaro Salazar Vega.

APOYO EN INVESTIGACIÓN: Jorge Enrique Ruiz López, Perla Dalila Sánchez Domínguez y Daniel Antonio García Huerta.

REVISIÓN: Ricardo Alberto Ortega Soriano.

INSUMOS ESTADÍSTICOS: Martha Patricia Orozco Pérez, Arturo Arriaga López y Hugo Pérez Fernández.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez y Haidé Méndez Barbosa. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero, Ana Lilia González Chávez, Gabriela Anaya Almaguer y Edgar Sáenz Lara. CORRECCIÓN DE ESTILO: Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA: Antonio Vázquez Hernández. FOTOGRAFÍAS DE INTERIORES: Sonia Blanquel Díaz, Alejandro Cuevas Romo, Ernesto Gómez Ruiz y Antonio Vázquez Hernández (CDHDF).

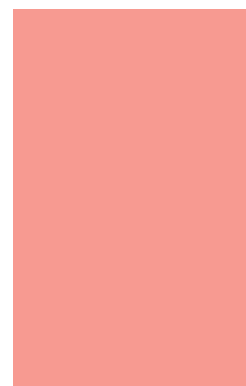
Primera edición, 2012

D. R. © 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice



Agradecimientos	7
Presentación	9
Introducción	9
Planteamiento del problema	10
Objetivos general y específicos	12
Metodología	12
Estructura	13
La violencia institucional contra la mujer	15
Aproximaciones teóricas desde la perspectiva de los derechos humanos	17
Consideraciones preliminares sobre la violencia	17
La violencia de género contra la mujer: marco de referencia	18
Recuento histórico del reconocimiento de la violencia contra la mujer en el ámbito internacional y regional	18
Violencia de género, estereotipos y discriminación	23
La violencia institucional: aproximación teórica y obligaciones del Estado	25
Aproximación a una definición de la violencia institucional	25
Violencia institucional y obligaciones del Estado	28
Impactos psicosociales de la violencia institucional de género	35

La violencia institucional contra la mujer en el Distrito Federal	37
Un acercamiento a partir del trabajo de la CDHDF	39
Algunas manifestaciones de la violencia institucional en el Distrito Federal	39
La violencia institucional en las quejas y recomendaciones de la CDHDF	39
Temáticas relacionadas con la violencia institucional en los insumos de la CDHDF	43
Otras problemáticas relacionadas con la violencia institucional en el Distrito Federal	44
Violencia laboral contra la mujer en los entes públicos	48
Mujeres, violencia y derechos laborales	48
Diagnóstico a partir de los insumos de la CDHDF	53
Recomendaciones para los entes públicos del Distrito Federal	60
Violencia institucional contra la mujer privada de la libertad en los centros de reclusión	62
Mujeres en reclusión, violencia y derechos humanos	62
Violencia institucional de tipo psicoemocional, físico y sexual: diagnóstico y propuestas a partir del trabajo de la CDHDF	66
Violencia institucional contra los derechos sexuales y reproductivos: diagnóstico y propuestas a partir del trabajo de la CDHDF	73
Violencia institucional contra mujeres	83
Mujeres víctimas de violencia, acceso a la justicia y derechos humanos	83
Diagnóstico a partir de los insumos de la CDHDF	88
Recomendaciones para los entes públicos del Distrito Federal	96
 Consideraciones finales	 101
 Lista de abreviaturas y acrónimos	 107
 Bibliografía	 109
 Anexo. Informe estadístico mujeres 2011	 117
Servicios proporcionados 2010-2011	118
Servicios de orientación y prevención 2010-2011	119
Servicios de protección y defensa	121
Las mujeres y la información pública	128

Agradecimientos

El Informe anual 2011. *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, que en esta edición se dedicó al tema de la violencia institucional contra la mujer en el Distrito Federal, fue elaborado por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), con los insumos proporcionados por las Visitadurías Generales, la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, la Coordinación de Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos, la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa, la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos, la Coordinación de Relatorías, la Dirección de Atención Psicosocial a Víctimas, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento y la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas.

La coordinación del informe estuvo a cargo de Domitille Delaplace, participó en la investigación Irwin Genaro Salazar Vega y se contó con el apoyo del personal del CIADH, en particular de Jorge Enrique Ruiz López, Perla Dalila Sánchez Domínguez y Daniel Antonio García Huerta. Colaboró en su revisión Ricardo Alberto Ortega Soriano.

Los insumos proporcionados por las áreas permitieron reflejar la visión institucional del problema de la violencia contra la mujer en la atención, investigación, seguimiento, canalización y orientación de los casos reportados ante este organismo. De manera particular, agradecemos las aportaciones de la Cuarta Visitaduría General, a través del equipo que coordina Araceli Mejía Escobar.

Asimismo agradecemos la orientación y comentarios del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), que además proporcionó apoyo documental para la realización de este informe.

Finalmente, queremos reconocer a Alejandra González, directora de Atención Psicosocial a Víctimas, así como a Mercedes Barquet Montané y Nashielli Ramírez Hernández, consejeras de la CDHDF, por la minuciosa revisión que hicieron del documento y por sus comentarios y sugerencias, los cuales permitieron enriquecer el texto y abonar a la perspectiva del análisis.

Introducción

Ante la discriminación y la violencia de las que son víctimas las mujeres, los Estados, a través de organismos de protección de los derechos humanos, han adoptado diversos instrumentos internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)¹ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará.²

En este último instrumento se asienta que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que permea a todos los sectores de la sociedad, que constituye una clara violación a sus derechos humanos y que representa un obstáculo grave para su disfrute.³ Asimismo, se precisa el contenido del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y las obligaciones del Estado de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra ellas. Dichas obligaciones se imponen a los tres órdenes de gobierno y en los distintos ámbitos: local, estatal y federal.

Entre las quejas investigadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) durante 2011, algunas refieren presuntas violaciones a los derechos humanos de mujeres. Por ejemplo, se denuncian 146 omisiones del Estado al no proteger a la mujer contra la violencia y 19 presuntas violaciones en contra de los derechos de las mujeres a ser valoradas y educadas según patrones libres de discriminación por género,

¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979; entró en vigor internacionalmente y en México en 1981.

² Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, adoptada por la Asamblea General durante su 24 periodo de sesiones, 9 de junio de 1994, ratificada por México en 1998.

³ *Ibid.*, Preámbulo.

todas atribuibles a entes públicos del Distrito Federal o a sus agentes.⁴ Adicionalmente, en tres expedientes de quejas se denuncian casos relacionados con posibles situaciones de tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar o erradicar la trata de personas o la explotación de la prostitución ajena.⁵

El 8 de diciembre de 2011, la misma institución emitió la Recomendación 9/2011 a raíz de la acumulación de una serie de quejas que demuestran que no se han implementado mecanismos específicos para la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de actos de violencia contra la mujer en las instituciones y dependencias del Distrito Federal.⁶

Según el artículo 57 de la Ley de la CDHDF,⁷ este organismo tiene el mandato de incluir en su informe anual una descripción de la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal. En el contexto de los indicios señalados, que revelan actos de violencia contra las mujeres dentro de los entes públicos del Distrito Federal, se consideró oportuno que el *Informe anual 2011. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal* abordara el tema de la violencia contra ellas, en particular de la violencia institucional ejercida por la autoridad local.

Asimismo, en el Anexo se presenta un informe estadístico que permite una lectura, desde la perspectiva de las mujeres, del trabajo realizado por la CDHDF durante 2011.

Planteamiento del problema

En sentido estricto, la violencia ha sido definida como el uso intencionado de la fuerza física en contra de un semejante con el propósito de herir, abusar, robar, humillar, dominar, ultrajar, torturar, destruir o causar la muerte.⁸ Es importante señalar que todas las personas podemos ejercer y sufrir violencia, y que ésta puede manifestarse mediante la fuerza física, pero también tener una dimensión psicológica, económica o sexual. Sin embargo, la violencia contra las mujeres tiene características específicas que la distinguen del resto.

La Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.⁹ El término *violencia de género* hace referencia a la violencia ejercida en contra de la mujer por el hecho de serlo, y sus causas se encuentran en las definiciones y relaciones de género dominantes en una sociedad.¹⁰

La legislación nacional y la local advierten la existencia de diferentes tipos de violencia. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala la violencia psicológica, física, patrimonial,

⁴ Información proporcionada por la Subdirección de Estadística del CIADH-CDHDF, con base en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), y con fecha de corte a 31 de diciembre de 2011. Es posible que las cifras relacionadas con las quejas, menciones y denuncias que se presentan en este informe, no correspondan a los datos proporcionados en el *Informe anual 2011*, vol. 1 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2011, ya que los criterios metodológicos para la extracción de la información del Siigesi respondieron a lógicas distintas. Para el presente informe se seleccionaron exclusivamente aquellas quejas en las que las narraciones de hechos ofrecían elementos claros para suponer presuntos actos de violencia contra la mujer, basados en el género.

⁵ *Idem*.

⁶ CDHDF, Recomendación 9/2011.

⁷ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de mayo de 2010, artículo 57.

⁸ Luis Rojas, *Las semillas de la violencia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1995, p. 11.

⁹ Convención Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 1°.

¹⁰ Eva Espinar Ruiz y Miguel Ángel Mateo Pérez, *Violencia de género: reflexiones conceptuales, derivaciones prácticas*, Alicante, Universidad de Alicante, 2007, núm. 86, p. 193.

económica y sexual;¹¹ mientras que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal incluye, además de las anteriores, la violencia contra los derechos reproductivos y la violencia feminicida.¹² Ambas leyes mencionan las modalidades en las que se ejerce esa violencia, dependiendo del espacio donde tenga lugar y de sus características específicas. Se menciona la violencia familiar, laboral, docente, en la comunidad y la institucional.¹³ Esta última se define como “los actos u omisiones de las personas con calidad de servidor público que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”.¹⁴

Para aproximarse a una definición más específica de la violencia institucional, conviene mencionar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que ha reiterado que “no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará”,¹⁵ sino sólo aquellas violaciones cometidas debido a la condición de género o sexo de las presuntas víctimas, e influidas por una cultura de discriminación contra la mujer, enraizada en las costumbres y mentalidades.¹⁶ La violencia institucional correspondería, entonces, a la violencia ejercida por el propio Estado contra las mujeres por su condición de género o sexo.

Cabe precisar que, para efectos del presente informe, se utiliza el término *mujeres* para referirse a aquellas personas de sexo distinto al de los hombres, de cualquier edad, incluidas las niñas y adolescentes menores de 18 años, así como a las mujeres transexuales y transgénero, en tanto asumen una identidad femenina de género y la expresan ante una sociedad que también las identifica como mujeres. Esta situación ubica a las mujeres transgénero y transexuales en una doble situación de vulnerabilidad, por su identidad de género y por la posibilidad de que se ejerza violencia en su contra al ser identificadas como mujeres.¹⁷

Con base en esta aproximación conceptual, se presentan los resultados de una revisión de las quejas investigadas por la CDHDF durante 2011 en agravio de mujeres, así como las recomendaciones emitidas por este mismo organismo, en particular de aquellas que corresponden a la modalidad de violencia institucional y que podrían revelar la persistencia de estereotipos de género en las prácticas de los entes públicos, que redundan en violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Las quejas y recomendaciones de la CDHDF no pueden ser consideradas *stricto sensu* como una muestra representativa de la realidad; sin embargo, son indicadores importantes que reflejan, entre otras cosas, la conciencia que tiene la población capitalina respecto de sus derechos humanos, así como las problemáticas y situaciones violatorias más denunciadas. La revisión de estos insumos permite contar con elementos valiosos para enriquecer la reflexión acerca de la situación de violencia institucional que se ejerce contra la mujer en el Distrito Federal, y acercarse a una medición del cumplimiento de las obligaciones internacionales de las autoridades capitalinas en la materia.

¹¹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007, última reforma publicada el 28 de enero de 2011, artículo 6°.

¹² Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008, última reforma publicada el 14 de enero de 2011, artículo 6°.

¹³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*, artículos 7° al 26; y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 7°.

¹⁴ *Ibid.*, artículo 7°, fracción v.

¹⁵ Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de enero de 2009, serie C, núm. 195, párr. 295; y Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodón) vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párr. 227.

¹⁶ *Ibid.*, apartado 1.5, párr. 128-136.

¹⁷ CDHDF, *Informe anual 2008. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, CDHDF, vol. II, abril de 2009, p. 20.

Objetivos general y específicos

El presente informe analiza los insumos institucionales generados por la CDHDF en el ejercicio de sus funciones durante 2011, para identificar patrones de violaciones que impiden a las mujeres vivir una vida libre de violencia, por actos u omisiones de servidoras o servidores públicos del Distrito Federal. En este sentido, se propuso el siguiente objetivo general:

- Elaborar un análisis sistemático de la violencia institucional ejercida contra las mujeres en el Distrito Federal, a partir de los insumos con los que cuenta la CDHDF en el marco del ejercicio de sus funciones.
- El trabajo de investigación persiguió los siguientes objetivos específicos:
- Determinar la existencia y contenido de los estándares nacionales e internacionales de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en particular respecto de la violencia institucional.
- Identificar las principales manifestaciones de la violencia institucional ejercida contra las mujeres a partir de las quejas investigadas en 2011, y de las recomendaciones emitidas por la Comisión.
- Analizar el posicionamiento de la CDHDF frente a la violencia institucional ejercida contra las mujeres en el Distrito Federal.
- Vislumbrar posibles acciones por emprender para revertir las malas prácticas y omisiones de servidoras y servidores públicos con el fin de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Metodología

12

Para el cumplimiento de los objetivos señalados, se llevó a cabo el procedimiento que se presenta a continuación. Respecto de la definición del marco conceptual, se realizaron las siguientes tareas:

- 1) Revisión de la literatura sobre violencia contra las mujeres para identificar herramientas de carácter teórico-conceptual para el análisis.
- 2) Revisión e identificación de los estándares incluidos en los instrumentos internacionales y regionales de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluidos textos de tratados, informes y sentencias de tribunales internacionales.
- 3) Valoración del grado de armonización del marco jurídico local a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres.

Para la descripción y análisis de la información generada por la CDHDF sobre violencia institucional ejercida contra las mujeres, se consideraron las siguientes tareas:

- 1) Análisis cuantitativo del universo de quejas investigadas por la CDHDF en 2011 que remiten a situaciones de violencia institucional contra las mujeres.
- 2) Análisis cualitativo de las narraciones de hechos de las quejas investigadas durante 2011 y de las recomendaciones emitidas por la CDHDF, en las que las personas agraviadas fueron mujeres víctimas de violencia institucional.

Para el análisis del posicionamiento de la CDHDF y de fuentes periodísticas sobre el tema de la violencia institucional ejercida contra las mujeres, se realizaron las siguientes tareas:

- 1) Revisión de los boletines de prensa emitidos por la CDHDF durante 2011.

- 2) Análisis de los puntos recomendatorios, incluidos en las recomendaciones relacionadas con casos de violencia institucional contra las mujeres.
- 3) Revisión de un *dossier* informativo con notas periodísticas del año 2011 sobre violencia contra la mujer.¹⁸

Estructura

El presente *Informe anual 2011. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal* se divide en dos partes. En un primer momento se presenta el marco de referencia utilizado para guiar la investigación y el análisis. Después de definir el concepto de violencia, se hace un recuento histórico del reconocimiento de la violencia contra la mujer en el ámbito internacional y regional. Posteriormente, se precisan los términos *violencia de género, estereotipos y discriminación* para permitir una mayor comprensión de la naturaleza y orígenes de la violencia contra la mujer. Después de intentar una definición de la *violencia institucional de género*, se revisa el alcance de las obligaciones del Estado en esa materia desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Finalmente, este apartado termina con la revisión de algunas de las afectaciones psicosociales producidas por la violencia institucional en la mujer.

La segunda parte proporciona elementos de diagnóstico, en particular a partir de la revisión de los insumos que genera la CDHDF en el ejercicio de sus atribuciones. En este sentido, las quejas investigadas durante 2011, así como las recomendaciones emitidas por este organismo, son revisadas en profundidad con el fin de identificar patrones de violencia institucional de género que se ejercen contra las mujeres en el Distrito Federal. La violencia en el ámbito laboral, en los centros de reclusión y en el marco del sistema de justicia, se analiza con mayor detalle por ser manifestaciones que aparecen recurrentemente en nuestros insumos institucionales.

En las consideraciones finales se presentan los principales hallazgos de la investigación, así como algunas pistas para orientar el quehacer gubernamental hacia el cabal cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, con el propósito de que las mujeres que habitan y transitan por el Distrito Federal, se encuentren en condiciones de gozar y ejercer plenamente su derecho a una vida libre de violencia.

¹⁸ CDHDF-Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, *dossier* informativo: Violencia contra la mujer en el Distrito Federal. Notas periodísticas sobre los distintos tipos de violencia hacia la mujer en la ciudad de México, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011, elaborado el 4 de enero de 2012.

La violencia institucional contra la mujer



Aproximaciones teóricas desde la perspectiva de los derechos humanos

Consideraciones preliminares sobre la violencia

En sentido estricto, la violencia ha sido definida como el uso intencionado de la fuerza física en contra de un semejante con el propósito de herir, abusar, robar, humillar, dominar, ultrajar, torturar, destruir o causar la muerte.¹⁹ No obstante, la violencia tiene numerosas caras y es fruto de procesos diversos, por lo que se requieren distintas disciplinas para su análisis y tratamiento, lo que complica llegar a una conceptualización única de lo que es, sus orígenes, causas, manifestaciones y “soluciones”.²⁰

Tradicionalmente, quienes se dedican a la politología y a la sociología han relacionado la violencia con el Estado, la política y el poder, y la definen como “el uso ilegítimo o ilegal de la fuerza” para diferenciarla de la llamada violencia “legítima” del Estado. A partir de este marco teórico, en la actualidad se desarrollan análisis que abarcan temáticas diversas, desde guerras, conflictos armados y terrorismo, hasta el campo de las relaciones internacionales.²¹

Por su parte, las y los autores que estudian la violencia desde su dimensión social alertan contra el uso extensivo de la palabra e insisten en abordarla desde el enfoque del relativismo histórico; evidencian, en efecto, que la violencia “es tan vieja como el mundo” y ponen en duda la tesis de que las sociedades contemporáneas sean las más violentas.²² En este sentido, desde la perspectiva de la antropología se ha estudiado el papel de la violencia en la historia y en la evolución de las sociedades humanas, y las reflexiones surgidas demuestran que, para la humanidad, lo sagrado, el poder y el derecho han sido los medios utilizados para domesticar, disimular y controlar la violencia en la sociedad.²³

¹⁹ Luis Rojas, *op. cit.*, p. 11.

²⁰ Elsa Blair Trujillo, “Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición”, en *Política y Cultura*, núm. 32, México, UAM, otoño de 2009, pp. 10, 11 y 19.

²¹ *Ibid.*, p. 11.

²² *Ibid.*, p. 12.

²³ *Ibid.*, p. 17.

Estamos ante un esfuerzo de categorización de la violencia. En particular, se menciona a Johan Galtung, quien advierte que la violencia está relacionada con las amenazas evitables contra la satisfacción de necesidades humanas básicas de subsistencia, bienestar, identidad y libertad. De esta manera, Galtung ofrece un concepto amplio de violencia y distingue tres distintos tipos: directa, estructural y cultural.²⁴

Mientras la violencia directa, física o verbal, es visible por manifestarse en las conductas entre personas, la violencia cultural y estructural resultan invisibles; la primera corresponde a la suma de todos los mitos, glorias y traumas que sirven para justificar la violencia directa y, por su parte, en las estructuras sociales y mundiales —que en sí mismas son violentas al ser represivas, explotadoras o alienadoras— se encuentra cimentada y solidificada la violencia estructural, cuyos resultados son injustos, desiguales y casi inmutables.²⁵

Ante la imposibilidad de llegar a una definición unívoca, se privilegian estudios sobre las manifestaciones de la violencia²⁶ y se opta por la tesis de su multivariedad. Se plantea que no existe una violencia, sino distintas violencias, como la política, la socioeconómica, la que se ejerce sobre los territorios, así como una violencia sociocultural.²⁷ Desde esta perspectiva, el presente estudio se propone analizar una de esas manifestaciones, a saber: la violencia ejercida por el Estado contra las mujeres.

La violencia de género contra la mujer: marco de referencia

Recuento histórico del reconocimiento de la violencia contra la mujer en el ámbito internacional y regional

La violencia contra la mujer es un tema preocupante que está en la agenda internacional desde hace varias décadas, debido en parte a las críticas y acciones emprendidas por los movimientos en pro de la mujer que permitieron atraer mayor atención hacia las causas, consecuencias e impacto del problema.²⁸ A raíz de las reflexiones y presiones suscitadas, se fueron construyendo instrumentos para proteger los derechos específicos de las mujeres y, posteriormente, para visibilizar, denunciar y erradicar la violencia de la que son víctimas. En la actualidad, el tema puede encontrarse en distintas declaraciones, resoluciones e informes de la Asamblea General de las Naciones Unidas o de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, en convenciones vinculantes internacionales y regionales, así como en la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

²⁴ Johan Galtung, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 1998, p. 15. En su aproximación teórica al concepto de violencia, Elsa Blair Trujillo presenta otras categorizaciones, en particular la de Jacques Sémelin, que distingue entre violencia de la sangre, violencia cotidiana y violencia espectáculo, y la de Jean-Marie Domenach, que diferencia los aspectos psicológico, moral y político de la violencia. Elsa Blair Trujillo, *op. cit.*, p. 15.

²⁵ *Ibid.*, pp. 15-16.

²⁶ *Ibid.*, p. 23.

²⁷ *Ibid.*, p. 26.

²⁸ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993, Preámbulo; y Lorena Fries y Victoria Hurtado, *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 99, Santiago de Chile, Naciones Unidas/Cepal, División de Asuntos de Género, marzo de 2010, p. 11.

Textos de referencia sobre la violencia contra la mujer en el sistema universal e interamericano de protección de los derechos humanos

Sistema universal:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979).
- Recomendaciones Generales núm. 12 (1989) y 19 (1992) sobre violencia contra la mujer, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993).
- Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995, y su Anexo II relativo a la Plataforma de Acción.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Observación General núm. 13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, del Comité de los Derechos del Niño (2011).
- Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, informe del Secretario General de Naciones Unidas (2006).
- Informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, en particular los informes sobre la norma de la debida diligencia (2006); misión a México (2006); la intersección entre la cultura y la violencia contra la mujer (2007); y la formulación de indicadores (2008).

Sistema interamericano:

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará (1994).
- Informe hemisférico del mecanismo de seguimiento a la Convención de Belém do Pará (2008).
- Informes de la CIDH, por ejemplo, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas (2007) y Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación (2011).
- Sentencias de la Corte IDH, por ejemplo, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (2006); Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (2010); Caso González y otras (Campo algodónero) vs. México (2009); y Caso Fernández Ortega y otros vs. México (2010).
- Opinión Consultiva de la Corte IDH OC-4/84, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización (1984).

Los primeros esfuerzos dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para reconocer los derechos de las mujeres se reflejan, por un lado, en la inclusión del principio de no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres en los tratados internacionales de carácter general²⁹ y, por otro, en la aprobación en 1979 de la CEDAW.³⁰ Esta Convención no menciona de manera explícita el concepto de violencia contra la mujer; lo hará años después el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en

²⁹ Véase en particular Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (xxi), 16 de diciembre de 1966, entró en vigor internacionalmente en 1976, y en México en 1981, artículos 3°, 4°, 14, 24 a 26; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (xxi), 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor en el ámbito internacional en 1976, y en México en 1981, artículo 2.2.

³⁰ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*

adelante Comité CEDAW),³¹ a través de las Recomendaciones Generales núm. 12 (1989) y núm. 19 (1992).³² Esta última permite subsanar la falta de referencia explícita a la violencia en la CEDAW, al afirmar que es una forma de discriminación y que, por lo tanto, forma parte de la definición de discriminación contenida en el artículo 1° de esa Convención,³³ que a la letra establece:

la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.³⁴

Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, lideradas por la ONU y realizadas, respectivamente, en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), han alertado contra la violencia de la que son víctimas las mujeres.³⁵ Esta suma de esfuerzos tuvo como resultado el avance en la elaboración de estrategias y planes de acción para el mejoramiento de las condiciones de las mujeres y la promoción de sus derechos humanos. Por ejemplo, la Plataforma de Acción de Beijing (1995) identifica la violencia entre las 12 esferas de especial preocupación al considerar que representa uno de los principales obstáculos para el avance de la mujer y, en consecuencia, exige la adopción de medidas concretas por parte de los gobiernos y de la sociedad civil.³⁶ Otro aporte de esta Plataforma es la adopción de un enfoque que privilegia, por un lado, el cruce de observaciones entre las manifestaciones de la violencia y su relación con determinadas tradiciones culturales y creencias religiosas, y por otro, las que visibilizan a grupos de mujeres particularmente vulnerables.³⁷

No obstante, es la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, la que marca la era del *mainstreaming* del abordaje y tratamiento de la violencia contra las mujeres en el ámbito internacional.³⁸ Al final de ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.³⁹ En este texto, la violencia contra la mujer se concibe como tal porque se dirige contra ella por ser mujer, es decir, se basa en la pertenencia a su sexo o género femenino, e incluye todos los actos que tengan o puedan tener como resultado un daño

³¹ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, creado en virtud del artículo 17 de la CEDAW, da seguimiento a los avances realizados por los países en la aplicación de esa Convención; emite recomendaciones generales y específicas, tendientes, respectivamente, a precisar el contenido de los derechos y obligaciones de los Estados contenidos en la CEDAW, y a hacer recomendaciones a los Estados Parte para su aplicación. Sus facultades fueron ampliadas en 1999 a través de un protocolo facultativo que reconoce la competencia del Comité CEDAW para recibir y considerar quejas por parte de personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención. Véase Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/54/4, 6 de octubre de 1999, entró en vigor el 22 de diciembre de 2000, y en México en 2002, artículos 1° y 2°. Para mayor información sobre el Comité CEDAW, disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#m>>, página consultada el 23 de febrero de 2012.

³² Recomendación General núm. 12 sobre la violencia contra la mujer, adoptada por el Comité CEDAW, en su octavo periodo de sesiones, 1989; y Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, adoptada por el Comité CEDAW en el 11 periodo de sesiones, 1992.

³³ *Ibid.*, párr. 6.

³⁴ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 1°.

³⁵ Naciones Unidas, “Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer 1975-1995, una perspectiva histórica”, Nueva York, del 5 al 9 de junio de 2000, disponible en <<http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm>>, página consultada el 23 de febrero de 2012.

³⁶ Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20/Rev.1*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, Anexo II. Plataforma de Acción, párrs. 112-130.

³⁷ Lorena Frías y Victoria Hurtado, *op. cit.*, p. 12.

³⁸ *Idem.*

³⁹ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*



o sufrimiento físico, sexual o psicológico, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.⁴⁰

Posteriormente, con el propósito de analizar y generar información, y recomendar medidas encaminadas a eliminar la violencia contra las mujeres en los planos internacional, nacional y regional, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó, el 4 de marzo de 1994, el mandato de relatora especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias.⁴¹

Otros hechos relevantes en el plano internacional son la inclusión del delito de violación sexual, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual, dentro de la categoría de crímenes de guerra, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en 1998,⁴² así como la proclamación del 25 de noviembre como el Día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer, mediante el que se invita a los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales a promover actividades dirigidas a sensibilizar a la opinión pública respecto del problema de la violencia contra la mujer.⁴³

Más recientemente, la violencia contra los niños, y en particular contra las niñas, fue objeto de una observación general del Comité de los Derechos del Niño,⁴⁴ motivada por la alarmante magnitud e

⁴⁰ *Ibid.*, artículo 1°.

⁴¹ Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1994/45 adoptada el 4 de marzo de 1994. El Consejo de Derechos Humanos amplió este mandato en 2008, por un periodo adicional de tres años (*véase* A/HRC/7/L.22/Rev.1). Para mayor información, *véase* el portal de internet de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/women/rapporteur/index.htm>>, página consultada el 23 de febrero de 2012. En la actualidad, la relatora especial es Rashida Manjoo.

⁴² Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional, 17 de julio de 1998, artículo 8.2, inciso *b*, fracción *xxii*; e inciso *e*, fracción *vi*.

⁴³ Naciones Unidas-Asamblea General, Día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer, adoptado en su Resolución 54/134, 17 de diciembre de 1999.

⁴⁴ Observación General núm. 13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, CRC/C/GC/13, adoptada por el Comité de los Derechos del Niño, 18 de abril de 2011.

intensidad de la violencia ejercida contra la infancia.⁴⁵ Este instrumento interpretativo instruye a los Estados para que cumplan con sus obligaciones de prohibir, prevenir y combatir toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación en contra de niñas y niños.⁴⁶ Además, evidencia que la violencia tiene un componente de género. Se afirma que las niñas sufren todas las formas de violencia; sin embargo, son más propensas que los niños a ser víctimas de violencia sexual en el hogar y en el matrimonio precoz y forzado.⁴⁷ Asimismo, se alerta contra la esterilización forzada de niñas con discapacidad, su alimentación forzada, o las llamadas pruebas de virginidad (inspección de los genitales), mutilación genital o cliteridectomía, entre otras prácticas violentas.⁴⁸

En el ámbito interamericano, la Convención de Belém do Pará (1994) define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.⁴⁹ Esta Convención, primer y único instrumento jurídico vinculante e inclusivo sobre la violencia contra las mujeres, introduce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, tanto en el ámbito público como en el privado, y a ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados, basados en conceptos de inferioridad o subordinación.⁵⁰

Los mecanismos de protección interamericanos se establecen, en particular, para obligar a los Estados Parte a presentar información sobre la violencia contra la mujer, así como para abrir la posibilidad de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y presentar denuncias o quejas por violación al artículo 7° de dicha Convención, que estipula los deberes de los Estados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia.⁵¹

En 1994, la CIDH creó la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres,⁵² y en 2004 se conformó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (Mesecvi), sistema consensuado e independiente que examina los avances de los Estados Parte en el cumplimiento de los objetivos de la Convención y los desafíos en la implementación de políticas públicas en esta materia.⁵³

Cabe señalar que, desde 1994, el sistema interamericano ha tenido un desarrollo significativo de los estándares jurídicos relacionados con la violencia contra la mujer, a través de pronunciamientos, decisiones de fondo e informes temáticos por país de la CIDH o sentencias de la Corte IDH.⁵⁴

En México, tanto nacional como localmente, se incorporó el concepto de violencia de género con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y con las leyes de acceso a una vida libre de violencia en las entidades federativas. Este ordenamiento de alcance general y la ley en el Distrito Federal definen la violencia contra la mujer como cualquier acción u omisión, basada en su género y derivada del uso o abuso del poder, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico,

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 2.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 11 inciso a.

⁴⁷ *Ibid.*, párrs. 19 y 72 inciso g.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 23 inciso a y 29 inciso d.

⁴⁹ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 1°.

⁵⁰ *Ibid.*, artículos 3° y 6°.

⁵¹ *Ibid.*, artículos 10 y 12. En varias sentencias, la Corte IDH ha reiterado su plena competencia para conocer este tipo de denuncias o quejas. Véase en particular Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, *op. cit.*, párr. 77; y Corte IDH, *Caso penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, Sentencia del 29 de diciembre de 2006, serie C, núm. 160, párr. 74.

⁵² Para mayor información, véase el portal de la CIDH disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/mandato/mandato.asp>>, página consultada el 23 de febrero de 2012.

⁵³ Para mayor información, véase el portal de internet del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Mesecvi) disponible en <<http://www.oas.org/es/mesecvi/>>, página consultada el 23 de febrero de 2012.

⁵⁴ CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60, Washington, CIDH/OEA, 3 de noviembre de 2011, párrs. 16 y 17.

sexual o la muerte, tanto en el ámbito público como en el privado, y que limite su acceso a una vida libre de violencia.⁵⁵

Violencia de género, estereotipos y discriminación

El término *violencia de sexo o de género*, incluida en las definiciones de violencia contra la mujer, remite a la esencia misma de este tipo de violencia que tiene características específicas que la distinguen de otras: se ejerce contra la mujer por ser mujer; trasciende todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, raza o grupo étnico, ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión,⁵⁶ y se explica por las definiciones y relaciones de género dominantes en la sociedad.⁵⁷

El género es una categoría utilizada para analizar cómo se definen, representan y simbolizan las diferencias sexuales en una determinada sociedad, por lo que este concepto alude a las formas históricas y socioculturales en las que mujeres y hombres construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en la sociedad. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman con el tiempo.⁵⁸

El sistema sexo-género⁵⁹ que se ha construido social, cultural e históricamente en las sociedades occidentales, se caracteriza por su perspectiva androcentrista inherente a las sociedades patriarcales. Esta visión se expresa en el machismo que magnifica las características del hombre, su masculinidad, virilidad y fuerza, y se completa con el sexismo o misoginia que promueve la inferioridad de las mujeres como una condición natural.⁶⁰ Se cree que por instinto las mujeres se dedican a la reproducción y maternidad y, por ello, son consideradas como personas más sensibles y que actúan con base en sus emociones. Estas relaciones son descritas con claridad en el informe de la relatora especial de Naciones Unidas tras su visita a México, donde asevera que en el país “[la] cultura machista sigue siendo un rasgo social dominante que provoca y perpetúa los elevados niveles de violencia contra la mujer [...] Se define a las mujeres –y éstas terminan por definirse a sí mismas– en función de su relación con los hombres que dominan las distintas fases de su vida”.⁶¹

A partir de diferenciaciones sexuales y biológicas, se han producido estereotipos de género, entendidos como “una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente”,⁶² que perpetúan una imagen de inferioridad de la mujer, subordinada a los hombres y que justifica prácticas discriminatorias hacia ellas. Algunas investigaciones afirman que “se trata de un orden social de relaciones de dominación que trastoca las diferencias sexuales convirtiéndolas en desigualdades sociales y en oposiciones entre los sexos”.⁶³ Estas circunstancias son las mismas que la Convención de Belém do Pará señala al afirmar que la violencia contra la mujer es una

⁵⁵ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*, artículo 3°; y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 3°, fracción XXI.

⁵⁶ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, Preámbulo.

⁵⁷ Eva Espinar Ruiz y Miguel Ángel Mateo Pérez, *op. cit.*, p. 193.

⁵⁸ Inmujeres/PNUD, *El ABC de género en la administración pública*, 2a. ed., México, Inmujeres/PNUD, 2007, p. 7.

⁵⁹ Este concepto es de Gayle Rubin (1975), se cita en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Marco de referencia para la integración de la perspectiva de género en el IIDH. Módulo 2. Experiencias de aplicación de la IPG en los programas del IIDH*, San José, IIDH, 2001, p. 16. La primera traducción al español del artículo de Rubin, “Tráfico de mujeres, notas sobre la ‘economía política’ del sexo”, apareció en México en la revista *Nueva Antropología*, vol. VIII, núm. 30, 1986.

⁶⁰ Marcela Lagarde, “Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas”, en IIDH, *Estudios básicos de derechos humanos IV*, IIDH/Comisión de la Unión Europea, 1996, pp. 79-80.

⁶¹ Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos, *Misión a México, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006, párr. 8-9.

⁶² Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, *op. cit.*, párr. 401.

⁶³ Blanca Alicia Cabral y Carmen Teresa García, *El género, una categoría de análisis crítico para repensar las relaciones sociales entre los sexos*, Venezuela, Universidad de los Andes, 2003, p. 5.



manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres;⁶⁴ es decir, surge a raíz de una desigualdad de género anclada en la sociedad.

Desde esta perspectiva, la violencia contra la mujer es la expresión brutal de una discriminación de género que pretende desvalorizar, denigrar y marginar a las mujeres reproduciendo el dominio patriarcal. Al exacerbar las diferencias y negar derechos, las conductas discriminatorias generan espacios propicios para la manifestación de la violencia. Retomamos así la afirmación de María Teresa Pérez Vázquez, quien señala que “la discriminación es la raíz de la violencia, y la violencia tiene su forma específica de actuar”.⁶⁵

Más aún, la violencia se asemeja a un dispositivo real y simbólico para disciplinar a las mujeres en su papel subordinado, por lo que constituye un componente fundamental en el sistema de dominación y no un mero acto de abuso individual.⁶⁶ En este sentido, Marcela Lagarde señala que

las mujeres comparten con otros sujetos su condición política de opresión y, con grandes dificultades para ser reconocidas como pares y legítimas, han confluído con los pueblos indígenas, los homosexuales, las comunidades negras y los grupos juveniles, entre otros, en la crítica política a las opresiones de género, de clase, etnia, racista y etaria: han puesto en crisis el principio ideológico legitimador del orden enajenado que consiste en considerar naturalmente desiguales a quienes sólo son diferentes.⁶⁷

Respecto de su impacto, la violencia de género limita total o parcialmente a la mujer en el goce y ejercicio de sus derechos y libertades.⁶⁸ En particular, llega a vulnerar sus derechos a la vida; a no ser sometida a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la protección en condiciones de igualdad

⁶⁴ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, Preámbulo.

⁶⁵ María Teresa Pérez Vázquez, “Discriminación, raíz de la violencia contra las mujeres”, *Cimac noticias*, 6 de enero de 2009, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com.mx/site/09010605-Discriminacion-rai.36192.0.html>>, página consultada el 23 de febrero de 2012.

⁶⁶ Lorena Frías y Victoria Hurtado, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁷ Marcela Lagarde, *op. cit.*, p. 67.

⁶⁸ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párrafo 7; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, Preámbulo; y, Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, Preámbulo.

con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; a la libertad y a la seguridad personales; a la igualdad ante la ley; a la igualdad en la familia; al más alto grado posible de salud física y mental, y a condiciones de empleo justas y favorables.⁶⁹ Los actos o las amenazas de violencia siembran miedo e inseguridad en la vida de las mujeres y constituyen obstáculos para su movilidad, lo que limita su acceso a actividades y recursos básicos y tiene costos sociales, sanitarios y económicos elevados, tanto para las personas como para la sociedad.⁷⁰

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer plantea una violencia continua y endémica que limita, entre otras cosas, la igualdad jurídica, social, política y económica de la mujer en la sociedad, además de advertir una situación de discriminación múltiple en el caso de la mujer que pertenece a otros grupos de población, como las mujeres indígenas, las refugiadas, las migrantes, las que habitan en comunidades rurales o remotas, las indigentes, las privadas de la libertad en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidad, las que viven en situaciones de conflicto armado o las mujeres adultas mayores, que son particularmente vulnerables a la violencia.⁷¹

La violencia institucional: aproximación teórica y obligaciones del Estado

Aproximación a una definición de la violencia institucional

En el Informe hemisférico de 2008, el Mesecvi cuestionó a los Estados Parte por limitar sus estrategias en materia de violencia contra la mujer a sólo unos aspectos de la violencia en el ámbito de la familia, la unidad doméstica o la relación interpersonal, sin considerar otros, como la violencia sexual, la tortura, la trata de personas y la violencia perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes.⁷² Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) menciona que la violencia familiar también acaparó toda la atención del movimiento feminista en la década de los noventa y dejó de lado otros aspectos, en particular la violencia que se manifiesta en el ámbito público estatal, en parte porque remiten a un espacio público exacerbadamente masculino (la guerra/Estado militar) y se refiere a tiempos de anormalidad y excepción.⁷³

La unidad familiar no es el único lugar que genera o perpetúa violencia contra la mujer; la Convención de Belém do Pará distingue tres espacios, tanto en el ámbito público como en el privado, donde se puede generar violencia, a saber:⁷⁴

- a) La familia, la unidad doméstica u otra relación interpersonal.
- b) La comunidad o cualquier persona en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.
- c) El Estado o sus agentes, quienes pueden perpetrar o tolerar actos de violencia, dondequiera que ocurra.

⁶⁹ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 7.

⁷⁰ Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 117.

⁷¹ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, Preámbulo. Véase también Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 116; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 9°.

⁷² Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, Mesecvi, *Informe hemisférico*, adoptado en la Segunda Conferencia de Estados Parte, celebrada en Caracas, Venezuela, el 9 y 10 de julio de 2008, p. 9, disponible en <<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/InformeHemisferico2008-SP.pdf>>, página consultada el 4 de enero de 2012.

⁷³ Lorena Fries y Victoria Hurtado, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁴ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 2°.

De la misma forma, la Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Recomendación General núm. 19 y la Plataforma de Acción de Beijing coinciden en considerar que la violencia contra la mujer también abarca los actos perpetrados o tolerados por el Estado.⁷⁵

En un informe de la ONU se precisa que la violencia de Estado puede manifestarse por conducto de sus agentes o mediante políticas públicas, entendiendo el término *agentes del Estado* como aquellas personas facultadas para ejercer elementos de la autoridad del Estado, ya sean miembros de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, o agentes de la ley, funcionarios de la seguridad social, guardias carcelarios, funcionarios de los lugares de detención, de inmigración y miembros de las fuerzas militares y de seguridad.⁷⁶

Como ejemplo, podrían mencionarse aquellos actos de violencia cometidos en los centros de privación de la libertad por parte de agentes del Estado que, en ciertas ocasiones, pueden constituir torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Lo mismo puede decirse de la existencia o adopción de leyes y políticas relacionadas con prácticas de esterilización compulsiva, embarazo forzado o aborto forzado, entre otras. También se manifiesta la violencia contra la mujer cuando el Estado la tolera al no tener leyes adecuadas o al aplicarlas ineficazmente, lo que asegura la impunidad de los autores de tales actos.⁷⁷

La normatividad mexicana retoma esta clasificación al considerar, tanto en el ámbito federal como en el Distrito Federal, las modalidades de violencia familiar, en la comunidad, laboral o docente e institucional.⁷⁸ Cabe señalar que, de manera indiferenciada, la violencia perpetuada en cualquiera de esas modalidades puede revestir la forma de violencia física, sexual y psicológica, ser de tipo patrimonial o económica, e incluso atentar contra los derechos reproductivos o tener carácter feminicida. En la normatividad mexicana, estos distintos tipos se definen de la siguiente forma:⁷⁹

- *Violencia psicoemocional*: toda acción u omisión dirigida a desvalorar, intimidar o controlar las acciones, comportamientos y decisiones de la mujer.
- *Violencia física*: toda acción u omisión intencional que causa un daño en su integridad física.
- *Violencia patrimonial*: toda acción u omisión que ocasiona daño o menoscabo en los bienes muebles o inmuebles de la mujer y su patrimonio.
- *Violencia económica*: toda acción u omisión que afecta la economía de la mujer.
- *Violencia sexual*: toda acción u omisión que amenaza, pone en riesgo o lesiona la libertad, seguridad, integridad y desarrollo psicosexual de la mujer, en particular comprende la prácticas sexuales no voluntarias, acoso, violación, explotación sexual comercial y trata de personas para la explotación sexual.
- *Violencia contra los derechos reproductivos*: toda acción u omisión que limita o vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva.
- *Violencia feminicida*: toda acción u omisión que constituye la forma extrema de violencia contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos y que puede culminar en homicidio u otras formas de muerte violenta.

⁷⁵ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 8; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 2°; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 113, inciso c.

⁷⁶ Naciones Unidas-Asamblea General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párr. 139.

⁷⁷ *Ibid.*, párr. 140.

⁷⁸ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*, artículos 7° a 26; y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 7°.

⁷⁹ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 2°; Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*, artículo 6°; y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 6°.

La presente investigación se enfoca en la modalidad de la violencia institucional, es decir, aquella perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, y que puede tomar la forma de violencia física, sexual, psicológica, patrimonial, económica, feminicida, o contra los derechos reproductivos de la mujer. La finalidad será determinar e ilustrar el papel que desempeñan los entes públicos del Distrito Federal –a través de sus servidoras y servidores públicos– en el ejercicio y tolerancia de la violencia en agravio de las mujeres por motivos de género.

Esquema 1 Violencia institucional y tipos de violencia



Fuente: CDHDF-Subdirección de investigación-CIADH, con base en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal.

En la normatividad mexicana,⁸⁰ la violencia institucional se define como: “los actos u omisiones de las personas con calidad de servidor público que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido y reiterado en varias ocasiones “que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará”,⁸¹ es decir, no todas las violaciones a derechos humanos en agravio de una mujer implican que los hechos se basen en el género o sexo de las presuntas

⁸⁰ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*, artículo 18; y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 7°, fracción v.

⁸¹ Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, *op. cit.*, párr. 295; y Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodón) vs. México*, *op. cit.*, párr. 227.

víctimas, ni que hayan sido especialmente dirigidos contra las mujeres, o que ellas se hayan convertido en un mayor blanco de ataque por su sexo o su condición de mujer.⁸² Por esa razón, nos centraremos en aquellas violaciones de derechos humanos atribuibles al Estado o a sus agentes, ya que reflejan, vinculan y reproducen una violencia basada en aspectos de sexo o género, es decir, que se vio influida por una cultura de discriminación contra la mujer, a la que se atribuye equivocadamente un carácter inferior.

Esta definición incluye tanto actos de autoridad –es decir, hechos violentos cometidos por agentes del Estado en agravio de mujeres, o por personas que actúen por instrucción, apoyo o consentimiento de los primeros– como sus omisiones, esto es, situaciones en las que el Estado no interviene con la debida diligencia para prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia, en particular la ejercida contra la mujer en la esfera privada o en la comunidad.

La violencia institucional se manifiesta en dos escenarios principales. En primer lugar, la más visible es la que se ejerce en contextos de anormalidad, es decir, en el marco de conflictos armados, guerra civil o regímenes dictatoriales. Los tribunales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia y para Ruanda demostraron que las situaciones excepcionales afectan de forma diferenciada los derechos humanos de las mujeres en comparación con los de los hombres, al revelar en particular la violencia sexual de la que son víctimas las mujeres en contextos de conflictos armados.⁸³ Esta circunstancia fue la que justificó la inclusión de este tipo de violencia en el Estatuto de Roma antes referido.

No obstante, también existe otra forma de violencia estatal sistemática y generalizada contra las mujeres, que se manifiesta en el espacio público y deja suponer un *continuum* en su uso como mecanismo de control.⁸⁴ Así se constata que la violencia institucional y la doméstica no son hechos aislados, esporádicos ni episódicos, sino que corresponden a una condición estructural y a un fenómeno social y cultural anclado en la sociedad, que se exacerba en contextos de conflictos y anormalidad.

Violencia institucional y obligaciones del Estado

La asimilación de la violencia contra la mujer a una cuestión de derechos humanos tiene como consecuencia principal que “la exigencia de que el Estado tome todas las medidas adecuadas para responder a la violencia contra la mujer sale del reino de la discrecionalidad y pasa a ser un derecho protegido jurídicamente”.⁸⁵ El marco de los derechos humanos permite clarificar las obligaciones vinculantes para el Estado en esa materia, y posibilita el acceso a diversos instrumentos y mecanismos de seguimiento y fiscalización en los planos internacional y regional, en particular en el sistema universal de derechos humanos y, para el caso mexicano, en el sistema interamericano de protección. Por otro lado, empodera a las mujeres “al posicionarlas no como receptoras pasivas de beneficios discrecionales, sino como activas titulares de derechos”.⁸⁶

Al ratificar los instrumentos internacionales, los Estados Parte adquieren el imperativo jurídico no sólo de condenar la violencia de género contra la mujer, sino de “adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia”.⁸⁷

Una primera obligación que se impone de manera inmediata al Estado y a sus agentes es la de respetar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, es decir, debe abstenerse de cualquier acción o

⁸² Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, *op. cit.*, párrs. 295-296.

⁸³ Lorena Frías y Victoria Hurtado, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁸⁵ Naciones Unidas-Asamblea General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, *op. cit.*, párr. 39.

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 40.

⁸⁷ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 7°.

práctica de violencia contra ellas.⁸⁸ En este sentido, la Recomendación General núm. 19 del Comité CEDAW precisa que la violencia perpetrada por las autoridades públicas constituye una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.⁸⁹ Cuando actores estatales cometen actos de violencia sexual, incluso pueden constituir tortura, por ejemplo los casos de violación dirigidos contra mujeres privadas de la libertad por agentes del Estado, como soldados, policías y guardias penitenciarios, tal y como lo concluyó la CIDH en el caso de Ana, Beatriz y Celia González Pérez contra el Estado mexicano,⁹⁰ y en el de Raquel Martín de Mejía en contra de Perú.⁹¹

Por otro lado, la normatividad internacional llama la atención sobre la importancia de evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones del Estado.⁹² Se insta, en este sentido, a que el personal de la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como el personal que ha de poner en práctica las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer, reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades y derechos de la mujer.⁹³ En efecto, se advierte que los patrones socioculturales discriminatorios tienden a afectar las actuaciones de las y los abogados, fiscales, jueces y funcionarios de la administración de justicia en general, así como de la policía.⁹⁴

El Estado también tiene la obligación de incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza, necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y garantizarle una vida libre de ésta.⁹⁵ La armonización legislativa incluye establecer sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar y reparar los agravios infligidos a mujeres y niñas que son objeto de cualquier tipo de violencia, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad, incluso por parte de agentes del Estado,⁹⁶ y modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.⁹⁷

La obligación correlativa a la tipificación del delito es garantizarle a la mujer sometida a violencia que contará con procedimientos legales justos y eficaces, como medidas de protección, un juicio oportuno y

⁸⁸ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4°, inciso b; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, inciso b; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 7°, inciso a. Véase también Corte IDH, *Caso penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, *op. cit.*, párr. 292.

⁸⁹ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 8.

⁹⁰ CIDH, *Informe núm. 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)*, 4 de abril de 2001, citado en Naciones Unidas-Asamblea General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, *op. cit.*, párr. 258.

⁹¹ CIDH, *Informe Final núm. 5/96, Caso 10.970, Raquel Martín de Mejía vs. Perú*, 10 de marzo de 1996.

⁹² Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4°, inciso f; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, inciso g.

⁹³ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, inciso b; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4°, inciso i; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párrs. 121 y 124, inciso g; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 8°, inciso b.

⁹⁴ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 68, Washington, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, párr. 151.

⁹⁵ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, incisos b, r y t; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, inciso d; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 7°, inciso c. Véase también Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, serie C, núm. 130, párr. 141.

⁹⁶ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4°, inciso d; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, incisos c y o.

⁹⁷ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 7°, inciso e.



el acceso efectivo a ellos.⁹⁸ Los Estados tienen la obligación correlativa de investigar y sancionar los actos de violencia contra la mujer sin importar que hayan sido cometidos por el Estado o por particulares. Los mecanismos judiciales y administrativos deben asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo al resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.⁹⁹

Se exhorta a fomentar la protección de la mujer a través de todo tipo de medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural.¹⁰⁰ Cuando una mujer haya sido víctima de violencia o esté en peligro de serlo, debe disponer de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de sus hijos, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y rehabilitación física y psicológica.¹⁰¹ De la misma forma, una niña o

⁹⁸ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, inciso *i*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso *b*; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, incisos *d* y *h*; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 7º, inciso *f*.

⁹⁹ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, inciso *i*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso *d*; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, incisos *d* y *h*; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 7º, inciso *g*.

¹⁰⁰ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, incisos *b* y *t*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso *f*; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, inciso *d* y 125, incisos *a* e *i*.

¹⁰¹ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, inciso *k*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso *g*; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 8º, inciso *c*.

adolescente víctima debe tener acceso a medios de reparación justos y eficaces y a una asistencia especializada, incluida la asistencia médica y psicológica, así como un asesoramiento efectivo.¹⁰² En el caso de Valentina Rosendo Cantú, la Corte IDH destacó el deber de los Estados de adoptar las medidas de protección y de considerar las particularidades propias de las personas; por ejemplo, cuando son de origen indígena, se deben tener en cuenta sus características económicas y sociales, su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, y sus valores, usos y costumbres.¹⁰³

En la mayoría de los instrumentos internacionales se establece la obligación de la autoridad de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo acto de violencia contra la mujer,¹⁰⁴ ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Los Estados, incluso, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, pueden contraer una responsabilidad por actos de violencia cometidos en contra de mujeres en la esfera familiar, privada o de la comunidad, si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.¹⁰⁵ Es más, se sostiene que la inacción del Estado, en particular en materia de justicia penal por actos de violencia, alienta la continuación de ésta y refuerza la subordinación de las mujeres.¹⁰⁶

La CIDH aplicó por primera vez el criterio de debida diligencia, referido en la Convención de Belém do Pará, en el caso de Maria da Penha Maia Fernandes, para demostrar que el Estado brasileño había fallado al no actuar con la debida diligencia en una situación de violencia doméstica; asimismo evidenció un patrón general de tolerancia del Estado y de ineficiencia judicial ante casos de este tipo.¹⁰⁷ En el caso Campo algodonero, la Corte IDH encontró al Estado mexicano responsable de no actuar con la debida diligencia para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal y a vivir libre de violencia, en perjuicio de las tres víctimas y sus familiares.¹⁰⁸ En el caso Fernández Ortega vs. México, la Corte regional detalló varios de los principios vinculados con la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia y de garantizar un adecuado acceso a la justicia en casos de violencia sexual.¹⁰⁹

La obligación de la debida diligencia no se aplica únicamente en materia judicial, es un imperativo que se impone en todas las esferas de la política de prevención, protección, castigo y reparación;¹¹⁰ implica que los Estados actúen de *buena fe* con miras a prevenir y responder a la violencia contra la mujer, adoptando

¹⁰² Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989, vigente en México a partir de 1990, artículo 19.2.; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 126, inciso c.

¹⁰³ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párr. 295 (3-8), citado en CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, *op. cit.*, párr. 43.

¹⁰⁴ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 9; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso c; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 7º, inciso b. Véase también Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, *op. cit.*, párr. 243.

¹⁰⁵ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 9. Del mismo modo, véase Comité CEDAW, *Caso A.T. vs. Hungría*, Comunicación núm. 2/2003, decisión del 26 de enero de 2005.

¹⁰⁶ Naciones Unidas-Asamblea General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, *op. cit.*, párr. 96.

¹⁰⁷ CIDH, *Informe de Fondo núm. 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Fernandes (Brasil)*, 16 de abril de 2001, párr. 60, citado en CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, *op. cit.*, párrs. 23 y 24.

¹⁰⁸ Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, *op. cit.*, párr. 293, citado en CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, *op. cit.*, párr. 36.

¹⁰⁹ CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, *op. cit.*, párr. 40.

¹¹⁰ Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos, *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párrs. 38-55.

medidas positivas para asegurarse de que sus derechos humanos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan.¹¹¹ Este concepto se incluye en la ley local que especifica la obligación de la administración pública del Distrito Federal de actuar con la debida prontitud para evitar que se inflija violencia contra la mujer.¹¹²

Un aporte de la CEDAW a la política pública relacionada con la mujer y su bienestar es el concepto introducido en el artículo 4º, respecto de la posibilidad de los Estados de adoptar medidas especiales, de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer.¹¹³ Estas medidas, llamadas comúnmente *acción afirmativa*,¹¹⁴ no pueden considerarse formas de discriminación y deben cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. Al respecto, la Corte IDH ha afirmado que las condiciones de desigualdad real obligan a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses.¹¹⁵

Para tal efecto, el Estado se compromete a adoptar las medidas apropiadas para prevenir la discriminación y violencia contra la mujer, practicada por cualquier persona, organización o empresa.¹¹⁶ La CEDAW, y posteriormente el Programa de Acción de Beijing, mencionan en especial la responsabilidad que tiene el Estado de adoptar las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata internacional de mujeres y niñas para el comercio sexual, la prostitución forzada, la violación y el abuso y turismo sexuales.¹¹⁷

Se sugiere que el Estado cumpla con lo anterior mediante la adopción de planes de acción sobre la violencia contra la mujer con miras a coordinar las actividades dentro de las diferentes instituciones públicas y entre sí, y a adoptar un enfoque multisectorial para prevenir la violencia.¹¹⁸ En todos los casos deberán asignar en el presupuesto público los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer.¹¹⁹ Particular atención merecen las mujeres que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, sobre todo cuando están embarazadas, viven con discapacidad, son menores de edad, adultas mayores, o están en condiciones socioeconómicas desfavorables o afectadas por un entorno de conflictos armados o de privación de la libertad.¹²⁰

Adicionalmente, los Estados tienen la obligación de generar y difundir con amplitud la información (estadísticas e informes), y de reportar periódicamente, a los mecanismos de protección regional y universal, las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer y las medidas adoptadas para poner en

¹¹¹ *Ibid.*, párr. 36. También véase Comité CEDAW, *Caso Sabide Goecke (fallecida) vs. Austria*, Comunicación núm. 5/2005, decisión del 6 de agosto de 2007.

¹¹² Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 7º, fracción v.

¹¹³ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º.

¹¹⁴ Yamileth Ugalde *et al.*, *Glosario de género*, 2ª ed., México, Inmujeres, 2008, p. 13.

¹¹⁵ Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Opinión Consultiva 16, OC-16/99, 1 de octubre de 1999, párr. 119.

¹¹⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 2º; y Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, artículos 9º y 24, inciso t.

¹¹⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 6º; Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, inciso g; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párrs. 122 y 130.

¹¹⁸ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso e; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, inciso j.

¹¹⁹ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso b; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, inciso p.

¹²⁰ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso l; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párrs. 124, inciso g y 126, inciso d; y Convención Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 9º.

práctica los distintos instrumentos internacionales.¹²¹ Esta información debe servir de base para evaluar su eficacia y formular y aplicar los cambios necesarios.¹²²

La CEDAW recuerda en su preámbulo que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación. La educación de niñas y niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto.¹²³ Por su parte, la Convención de Belém do Pará introduce el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y las prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.¹²⁴ En este sentido, resulta fundamental la adopción de medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación formal e informal, y a través de los medios de comunicación, para modificar de forma progresiva los patrones socioculturales de comportamiento del hombre y de la mujer, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole que se basan en la idea de inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra ésta.¹²⁵

Por ejemplo, se recomienda fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia,¹²⁶ así como establecer programas educativos destinados a concientizar al público respecto a los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda.¹²⁷

Finalmente, los Estados deben reconocer el importante papel que desempeñan el movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales, así como facilitar y promover su labor, y cooperar con ellos en los planos local, nacional y regional, en la tarea de despertar la conciencia acerca del problema de la violencia contra la mujer y combatirlo.¹²⁸

El cuadro comparativo 1 permite identificar que en el ámbito local la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, además de precisar los tipos y modalidades de violencia, incluida la institucional,¹²⁹ incluye adecuadamente las principales obligaciones del Estado en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer. En comparación con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,¹³⁰ se encuentra mejor armonizada con los estándares internacionales.

¹²¹ Recomendación General núm. 12 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*; Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, incisos *t, u y v*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, incisos *k y m*; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párrs. 124, incisos *g y q*, y 129, incisos *a, b y c*.

¹²² Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 8º, inciso *g*; y Recomendación General núm. 19, *op. cit.*, párr. 24, incisos *c, h y j*.

¹²³ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, Preámbulo.

¹²⁴ *Ibid.*, artículos 3º y 6º.

¹²⁵ Recomendación General núm. 19, *op. cit.*, párr. 24, incisos *d, e y t*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso *j*; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párrs. 124, inciso *k*, 125, inciso *j* y 129, inciso *d*; y Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 8º, inciso *a*.

¹²⁶ Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 8º, inciso *a*; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 125, inciso *b*.

¹²⁷ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, inciso *f*; Convención de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 8º, inciso *d*; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párrs. 125, inciso *g* y 126, inciso *b*.

¹²⁸ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, incisos *o, p y q*; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II. Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 125, incisos *d y e*.

¹²⁹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, *op. cit.*, artículos 6º y 7º.

¹³⁰ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*

Cuadro 1 Obligaciones del Estado respecto de la violencia contra la mujer, según instrumentos internacionales y locales

	Recomendación General núm. 12 Comité CEDAW (1989)	Recomendación General núm. 19 Comité CEDAW (1992)	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer ONU (1993)	Plataforma Beijing ONU (1995)	Convención de Belém do Pará CIDH (1994)	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal
Reconocimiento de la violencia institucional, perpetrada o tolerada por el Estado	-	√	√	√	√	√	√
Obligación de abstenerse de actos violentos contra la mujer	-	√	√	√	√	-	√
Obligación de formar y capacitar al personal de los entes públicos respecto de los derechos de la mujer	-	√	√	√	√	√	√
Obligación de combatir eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer	-	-	√	√	-	√	√
Obligación de adoptar medidas jurídicas (tipificación de delitos, sanciones, reparación del daño, etc.)	-	√	√	√	√	√	√
Obligación de garantizar el acceso a la justicia y debido proceso a mujeres o niñas víctimas de violencia	-	√	√	√	√	√	√
Obligación del Estado de garantizar acceso efectivo a la reparación integral del daño	-	√	√	√	√	√	√
Obligación de brindar asistencia especializada (refugio, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo) a mujeres y niñas víctimas de violencia o en peligro de serlo	-	√	√	√	√	√	√
Obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo acto de violencia contra la mujer	-	√	√	-	√	√	√
Obligación de generar estadística e información sobre la violencia contra la mujer	√	√	√	√	√	√	√
Obligación de modificar patrones socioculturales de comportamiento a través de programas educativos y de los medios de comunicación, entre otros	-	√	√	√	√	√	√
Obligación de adoptar planes de acción	-	-	√	√	-	√	√
Obligación de asignar recursos suficientes, en su caso a través de la cooperación internacional	-	-	√	√	-	√	√
Obligación de prestar especial atención a mujeres que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad	-	-	√	√	√	√	√
Obligación de suprimir todas las formas de trata internacional de mujeres y niñas, así como de prostitución forzada, violación, abuso y turismo sexuales	-	-	-	√	-	-	√
Obligación de fomentar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil	-	-	√	√	-	-	√

Fuente: CDHDF, Subdirección de investigación-CIADH, con base en los instrumentos internacionales y locales mencionados.

Impactos psicosociales de la violencia institucional de género¹³¹

A través de su experiencia en el acompañamiento de mujeres víctimas de violencia y de la observación de casos, la CDHDF ha corroborado la importancia de abordar estas violaciones de los derechos humanos desde la perspectiva psicosocial.

Los actos de violencia de género son experiencias que amenazan la integridad personal de las víctimas y están asociadas a emociones extremas de miedo, dolor, humillación y estrés. Asimismo, es importante considerar que quienes inician un proceso de asesoría que podría derivar en una queja, quedan expuestos a convertirse en personas públicas, a afrontar el cabildeo político y la presencia de medios de comunicación, e incluso, a veces, a tocar puertas fuera del país a través de alguna organización internacional, como Amnistía Internacional, la Coordinadora Alemana de Derechos Humanos o Peace Brigades International, entre otras. Si bien lo anterior abona a una mayor presión sobre el Estado mexicano, también implica para las víctimas poner al margen la esfera más íntima y personal, supeditándola al proceso que lleva su caso.

Los efectos en la salud mental en este tipo de escenarios no se producen de manera uniforme en quienes los integran. La salud mental debe entenderse en términos positivos y amplios: no se trata del funcionamiento satisfactorio de cada persona, sino del carácter básico de las relaciones humanas que define las posibilidades de humanización para los miembros de cada sociedad y grupo. Así pues, constituye una dimensión de las relaciones entre personas y grupos más que un estado individual, por ello las consecuencias de la violencia y de las violaciones de los derechos humanos sólo pueden entenderse en ese contexto. Además de las características de la persona, las repercusiones también dependen de la respuesta del Estado, del grado de impunidad, de las amenazas a las víctimas y familiares o a integrantes de la organización, o del apoyo social o institucional con que se cuente.

Usar la perspectiva psicosocial como herramienta de análisis permite entender los comportamientos, emociones y pensamientos de las mujeres y los grupos sin aislarlos del contexto social y cultural en el que ocurren. Es decir, estos conceptos pueden ser útiles para valorar el impacto, entender la experiencia de las víctimas y prepararse para los desafíos de las denuncias, los procesos judiciales y los de acompañamiento.

Por ejemplo, la participación de la mujer víctima de violencia en su propia defensa puede implicar una movilidad y desenvolvimiento social que hasta ese momento no había tenido, lo que generará cambios de funciones en la familia y cierto alejamiento de los hijos en crecimiento. La modificación del tipo de actividad de las mujeres que pasan a desempeñarse activamente en los planos jurídico, social y político, determina procesos de aprendizaje que amplían sus capacidades, les permiten cuestionar el papel que socialmente se les ha asignado y tener nuevas formas de pensar sobre sí mismas y el ejercicio de sus derechos.

A partir del 1 de febrero de 2012, la CDHDF cuenta con la Dirección de Atención Psicosocial a Víctimas en la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos, la cual, como parte de sus líneas estratégicas de trabajo, se encarga de la detección de los efectos psicosociales en las personas agraviadas, en particular en mujeres víctimas de violencia de género. En colaboración con las áreas de la CDHDF responsables de la investigación de los casos, la Dirección de Atención Psicosocial acompaña a las víctimas en el proceso. De igual manera, participará en la elaboración de futuras recomendaciones para proponer medidas de reparación idóneas en los casos referidos.

¹³¹ Este apartado se elaboró con base en la información proporcionada por la Dirección de Atención Psicosocial a Víctimas, adscritas a la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos de la CDHDF, a partir de autores de referencia en el tema, como Ignacio M. Baró, *Psicología social de la guerra: trauma y terapia*, El Salvador, UCA, 1990; Carlos M. Beristain, *Reconstruir el tejido social*, Barcelona, Icaria (Biblioteca Nueva España), 1999; y *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, Lejona, Universidad del País Vasco, 2010.